

MNENJE SVETA
z dne 10. marca 2009
o posodobljeni različici programa Litve za konvergenco, 2008–2011
(2009/C 70/02)

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik ⁽¹⁾ ter zlasti člena 9(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Komisije,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom –

PODAL NASLEDNJE MNENJE:

- (1) Svet je 10. marca 2009 preučil posodobljeni konvergenčni program Litve, ki zajema obdobje od 2008 do 2011.
- (2) Gospodarstvo Litve je bilo od leta 2003 v nenehnem razcvetu, usmerjenem v rast domačega povpraševanja, v letu 2008 pa se je začelo naglo upočasnjevati. Glede na okvir ureditve valutnega odbora so se monetarni in kreditni pogoji leta 2008 zaostрили, in sicer zaradi večjega zaznavanja tveganja v državi in stalne rasti vrednosti realnega efektivnega deviznega tečaja. Obdobje močne rasti v zadnjem času je ustvarilo pritiske, povezane s pregrevanjem: makroekonomska neravnovesja so se povečala, pri čemer sta tako inflacija kot zunanji primanjkljaj najvišjo raven dosegla v prvi polovici leta 2008. Rast plač je močno presegla rast produktivnosti, kar je zmanjšalo konkurenčnost države. Fiskalna politika je bila skozi vse obdobje razcveta ekspanzivna, rezerve za spreminjajoče se ciklične pogoje pa se niso pripravljale. Velika zunanja neravnovesja Litve so ob zaostritvi svetovnih kreditnih pogojev in nižji rasti izvoznih trgov še povečala njeno ranljivost. Svetovna finančna kriza in šibko zunanje povpraševanje bosta po pričakovanjih še dodatno vplivala na padec domačega povpraševanja in tako prispevala h krčenju gospodarstva. Najbolj neposreden izziv za litovsko gospodarsko politiko je, kako obvladovati upočasnitev gospodarstva, da se ohrani makroekonomska stabilnost. Glede na potrebo po zmanjšanju velikih neravnovesij v državi so organi v decembru 2008 sprejeli varčevalni fiskalni program za lažje prilagajanje in ohranjanje zaupanja v trg. To bi moralo tudi zajezi večanje javnega primanjkljaja v obdobju recesije.
- (3) Makroekonomski scenarij, na katerem temelji program, predvideva, da naj bi realna rast BDP v letu 2008 znašala 3,5 %. Za leto 2009 predvideva občutno zmanjšanje za 4,8 % in nadaljnji manjši padec za 0,2 % v letu 2010, potem pa okrepitev do stopnje rasti v višini 4,5 % v letu 2011. Na podlagi trenutno razpoložljivih podatkov ⁽²⁾ se zdi, da ta scenarij, temelji na uresničljivih predpostavkah o rasti do leta 2009, za naprej pa so te izrazito optimistične. Predpostavke o rasti od leta 2010 dalje se zdijo optimistične, če upoštevamo, da bo zmanjšanje možnosti za rast v zunanjetrgovinskih državah partnericah in rast domače porabe v Litvi zaradi omejene možnosti kreditiranja verjetno izrazitejše in dolgotrajnejše, kot je bilo predvideno v programu. Potencialna rast za leto 2011 je ocenjena nekoliko previsoko. Projekcije v programu glede inflacije so za leto 2009 realistične, za leto 2010 pa bi bile lahko prenizke z ozirom na vpliv za konec leta 2009 predvidenega zaprtja jedrske elektrarne Ignalina na cene energije. V primerjavi z vmesno napovedjo služb Komisije iz januarja 2009 predvideva program mnogo hitrejšo odpravo zunanjih neravnovesij v letu 2009, in sicer zaradi obsežnejšega zmanjšanja domačega povpraševanja in ugodnejšega razvoja na izvoznih trgih, predpostavljenih v konvergenčnem programu.

⁽¹⁾ UL L 209, 2.8.1997, str. 1. Dokumenti, navedeni v tem besedilu, so na voljo na spletni strani: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Ocena upošteva zlasti napoved služb Komisije iz januarja 2009 in tudi druge podatke, ki so od takrat na voljo.

- (4) Za leto 2008 je v vmesni napovedi služb Komisije predviden javnofinančni primanjkljaj v višini 2,9 % BDP, medtem ko je bil v predhodni posodobitvi konvergenčnega programa zastavljen cilj 0,5 % BDP. Ta znatno slabši rezultat od pričakovanega je odraz predvsem prekoračitve odhodkov za plače v javnem sektorju in socialne transferje za družine in upokoјence, nastale zaradi političnih odločitev, sprejetih tekom leta, ki tako niso bili vključeni v proračun za leto 2008, v manjši meri pa tudi nižjih davčnih prihodkov, kot je bilo sprva ocenjeno s strani organov, predvsem zaradi strmega upadanja gospodarske dejavnosti proti koncu leta. Obseg investicijskih odhodkov in črpanja sredstev EU je bil manjši od načrtovanega.
- (5) Nova vlada, ki je nastopila 9. decembra 2008, je sprejela program znatnega fiskalnega omejevanja. V skladu s tem vsebuje proračun za leto 2009, ki ga je parlament sprejel 22. decembra 2008, sveženj za fiskalno konsolidacijo, namenjen ponovni vzpostavitvi zaupanja v trg in omejevanju finančnih potreb vlade. Fiskalna konsolidacija temelji na celostni davčni reformi in na občutnem zmanjšanju proračunskih odhodkov, oboje pa naj bi k fiskalni konsolidaciji prispevalo v približno enaki meri. V proračunu je načrtovan javnofinančni primanjkljaj v višini 2,1 % BDP, ki bi bil brez ukrepov za konsolidacijo bistveno višji. Namen davčnih sprememb je prenesti davčno obremenitev z neposrednih na posredne davke in z dela na kapital ter razširiti davčno osnovo z odpravo izjem. Med glavnimi ukrepi na področju prihodkov so zvišanje stopnje DDV in trošarin za eno odstotno točko, zmanjšanje stopnje dohodnine za tri odstotne točke z omejeno upravičenostjo do začetnega neobdavčenega praga in zvišanje stopnje davka od dobička pravnih oseb za pet odstotnih točk, kot tudi odpravljanje večine oprostitev DDV in dohodnine ter širitev davčne baze, predvsem z vključitvijo več oseb v sistem socialne varnosti. Po programu je neto učinek teh davčnih sprememb ocenjen na okoli 1,8 % BDP. Proračun predvideva tudi znatno zmanjšanje odhodkov, ocenjeno na okoli 2 % BDP, ki med drugim zajema plače v javnem sektorju, druge tekoče odhodke in načrtovane naložbe.

Vendar pa je nekatere ukrepe v podporo proračunu parlament v celoti ali delno zavrnil, zato jih bo treba nadomestiti z novimi. Splošno fiskalno stanje v letu 2009, izračunano s 3 % zmanjšanjem strukturnega salda (ciklično prilagojenega, brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov), je ocenjeno kot močno restriktivno ⁽¹⁾.

- (6) Glavni cilj srednjeročne proračunske strategije iz programa je doseči srednjeročni cilj za javnofinančni primanjkljaj v višini 1 % BDP v letu 2010, v naslednjih letih pa doseči nominalno uravnotežen proračun. Javnofinančni nominalni primanjkljaj naj bi se v letu 2010 zmanjšal na 1,0 % BDP, v letu 2011 pa naj bi bil uravnotežen. Prilagoditev bo predvidoma dosežena z znatnim povečanjem deleža prihodkov v razmerju do BDP in zmernim zmanjšanjem deleža odhodkov. Vlada je pričela s podrobnejšim pregledom tekočih odhodkov, vključno z zaposlovanjem v javnem sektorju, kar bi lahko v naslednjih letih privedlo do novih predlogov dodatnega varčevanja pri odhodkih. Večjo rast prihodkov je mogoče obrazložiti zlasti z davčnimi spremembami, uvedenimi v proračunu za leto 2009. Vendar pa program izrecno navaja, da so za dosego proračunskih ciljev potrebni dodatni ukrepi v višini okoli 0,5 % BDP za leto 2010 in okoli 1,5 % BDP za leto 2011.
- (7) Proračunski rezultati so odvisni od precejšnjih negativnih tveganj. To zadeva vsa leta, zajeta v programu: v letu 2009 predstavlja glavno tveganje možnost, da bi bili lahko prihodki znatno nižji, kot so predvideni v programu, saj diskrecijski ukrepi za povečanje prihodkov, še posebej povečanje neposrednih davkov, morda ne bodo omogočili povečanja prihodkov do obsega iz programa, poleg tega pa morda ne bodo izvedena vsa predlagana zmanjšanja odhodkov, predvsem v zvezi s subvencijami in plačami v javnem sektorju. Tveganje v letih 2010 in 2011 izhaja iz tega, da fiskalna konsolidacija temelji na izrazito ugodnih predpostavkah o rasti in da so potrebni dodatni ukrepi, ki bi podprli proračunske cilje.

⁽¹⁾ V programu napovedano strukturno usklajevanje za približno 4 odstotne točke BDP je enako nominalni vrednosti usklajevalnega paketa. Vendar pa se razlikuje od strukturnega salda, kakor so ga na podlagi podatkov v programu ponovno izračunale službe Komisije, zlasti zaradi različnih ocen potencialne rasti in proizvodne vrzeli.

- (8) Dolgoročni proračunski vpliv staranja prebivalstva je nižji od povprečja v EU, kar je posledica že izvedenih pokojninskih reform. Vendar pa se je proračunski položaj v letu 2008, kot je bil ocenjen v programu, močno poslabšal v primerjavi z začetnim položajem iz predhodnega programa, kar povečuje proračunski vpliv staranja prebivalstva na vrzel v vzdržnosti. Doseganje primarnih presežkov v srednjeročnem obdobju, kakor je predvideno v programu, bi prispevalo k omejevanju srednjih tveganj za vzdržnost javnih financ.
- (9) Srednjeročni proračunski okvir Litve ni uspel preprečiti prekoračitve odhodkov v zadnjih letih. Visoka rast prihodkov je omogočala ponavljajoče popravke ciljnih odhodkov navzgor, dodaten pritisk na proračunski okvir pa je predstavljal tudi volilni cikel, kot je razvidno iz zadnjega poslabšanja nominalnega primanjkljaja. Novembra 2007 je bil za krepitev proračunskega okvira sprejet zakon o fiskalni disciplini, ki vsebuje tudi pravilo o odhodkih. Vendar je v tem zakonu poudarek na pripravi in izvrševanju letnega proračuna in kot takšen zakon ne prinaša drugih potrebnih v prihodnost usmerjenih srednjeročnih elementov. Iz teh razlogov je sedanji okvir na področju srednjeročnega načrtovanja in nadzora javnih financ še vedno nekoliko šibek. Obstajajo možnosti za izboljšanje načrtovanja in za povečanje zavezujoče narave srednjeročnih zgornjih mej odhodkov, kar bi prispevalo k omejevanju rasti odhodkov. Poleg tega mora okvir zagotoviti fiskalno konsolidacijo v času ugodnih gospodarskih razmer s tem, da prepreči, da bi dodatni prihodki privedli do višje porabe. Preglednost celotnega proračunskega procesa, vključno s primernim poročanjem o izvajanju prihodkov in odhodkov, ostaja slaba, tudi glede na primerljivost proračunskih kazalnikov na osnovi izvedenih plačil in po nastanku poslovnega dogodka.
- (10) Z namenom stabilizacije finančnega sektorja so litovski organi oktobra 2008 zvišali jamstvo za zavarovanje depozitov s protivrednosti 22 000 EUR na 100 000 EUR, zavarovalna stopnja pa je bila povečana na 100 %. Program prepozna mogoče tveganje v zvezi z zavarovanjem depozitov, kjer je skupen zajamčeni znesek konec leta 2008 predstavljal okoli 30 % BDP.
- (11) Skladno z Evropskim načrtom za oživitev gospodarstva je Litva, ki se sooča z velikimi zunanji in notranji neravnovesji, sprejela proračunsko politiko, namenjeno odpravljanju teh neravnovesij. Ob upoštevanju potrebe po popravkih gospodarskih neravnovesij in težav pri zagotavljanju novih sredstev po ugodnih pogojih zaradi strahu pred tržnim tveganjem, je načrtovana restriktivna fiskalna naravnost za leta 2009 do 2011 primeren odziv na makroekonomsko in proračunsko stanje. Sprejeti so bili celostna davčna reforma in širok spekter ukrepov za varčevanje pri odhodkih, vključno z zmanjšanjem plač v javnem sektorju v letu 2009. Poleg tega litovske oblasti načrtujejo sprejetje celostnega svežnja ukrepov za podporo podjetništvu z zmanjšanjem upravnih bremen, izboljšanjem dostopa do financiranja in olajševanjem izvoza in investicij. Eno izmed prednostnih nalog predstavlja modernizacija zgradb sovjetskega tipa, kar bo izboljšalo energetske učinkovitost. V tem okviru Litva načrtuje pospešitev (in poenostavitev) črpanja strukturnih sredstev EU, v kolikor bi se na podlagi predlogov Komisije v Evropskem načrtu za oživitev gospodarstva možnosti financiranja tovrstnih naložb znatno povečale. Ti ukrepi so povezani z srednjeročnim načrtom reform in posebnimi priporočili za vsako državo, ki jih je Komisija predlagala 28. januarja 2009 v skladu z lizbonsko strategijo za rast in delovna mesta.
- (12) Litva je sprejela program konsolidacije, ki predstavlja primeren odziv na potrebe po odpravljanju makroekonomskega neravnovesja. Vendar pa so proračunski rezultati odvisni od precejšnjih negativnih tveganj. Poleg tega bi morala biti prilagoditev podprta z dodatnimi ukrepi, predvsem v zadnjih letih obdobja. Čeprav zgleda, da je v programu od leta 2009 dalje upoštevana varnostna meja pred običajnimi cikličnimi nihanjem, to zaradi globoke recesije morda ne bo dovolj za preprečitev prekoračitve 3-odstotnega praga v letih 2009 in 2010. Fiskalna naravnost, merjena s spremembo v strukturnem (primarnem) saldu, bo v letih 2009 do 2011 po pričakovanjih restriktivna. V okviru članstva Litve v MTD II in glede na potrebo po izboljšanju konkurenčnosti gospodarstva na področju stroškov, bi bilo primerno tudi zmanjšanje prejšnje hitre rasti plač.
- (13) Kar zadeva zahteve po podatkih, opredeljene v kodeksu ravnanja za programe stabilnosti in konvergenčne programe, vsebuje program vse obvezne in večino neobveznih podatkov ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zlasti manjkajo podatki o podkomponentah usklajevanja stanj in tokov, ocene prispevkov k potencialni rasti in nekateri podatki o dolgoročni vzdržnosti.

Splošni zaključek je, da se Litva po letih nadpovprečne gospodarske rasti trenutno sooča z močnim upadom domačega in tujega povpraševanja. Vse globlja svetovna finančna kriza in zmanjševanje zunanjega povpraševanja prispevata k še večjemu krčenju gospodarstva. Rast plač je v daljšem obdobju daleč presegala rast produktivnosti, kar je oslabilo konkurenčnost države in tako poslabšalo možnosti za oživitev gospodarstva s poudarkom na izvozu. V letu 2008 se je javnofinančni saldo močno poslabšal, kar je večinoma odraz ekspanzivne fiskalne politike. Program za leto 2009 načrtuje primanjkljaj v višini 2,1 % BDP, potem pa postopno zmanjšanje nominalnega primanjkljaja do uravnovešenega položaja v letu 2011. Ob upoštevanju tveganj, povezanih z makroekonomskim scenarijem, in pomanjkljivih podatkov o ukrepih, potrebnih za podporo procesu fiskalne konsolidacije po letu 2009, so proračunski rezultati v programu podvrženi precejšnjemu negativnemu tveganju, pri čemer bi lahko v letih 2009 in 2010 prišlo do prekoračitve praga primanjkljaja v višini 3 % BDP, raven dolga pa bo ostala varno pod referenčno stopnjo 60 % BDP. Načrtovana restriktivna fiskalna naravnost za leta 2009 do 2011 je primeren odziv glede na obstoječa neravnovesja. Sedanji proračunski okvir je na področju srednjeročnega načrtovanja in nadzora javnih financ nekoliko šibek, predvsem iz naslova odhodkov.

Ob upoštevanju zgornje ocene in tudi zaradi potrebe, da se zagotovita trajnostna konvergenca in uspešno sodelovanje v MDT II, naj Litva:

- (i) izvaja ukrepe za doseganje proračunskih ciljev v letu 2009 tako, da prednostno opredeli odhodke in nadaljuje načrtovano fiskalno konsolidacijo v srednjeročnem obdobju;
- (ii) omeji plače v javnem sektorju in s tem olajša uskladitev plač v celotnem gospodarstvu s produktivnostjo ter poveča stroškovno konkurenčnost;
- (iii) okrepi fiskalno upravljanje in preglednost z izboljšanjem srednjeročnega proračunskega okvira in utrjevanjem discipline pri odhodkih.

Primerjava ključnih makroekonomskih in proračunskih projekcij

		2007	2008	2009	2010	2011
Realni BDP (spremembe v %)	KP jan. 2009	8,9	3,5	– 4,8	– 0,2	4,5
	KOM jan. 2009	8,9	3,4	– 4,0	– 2,6	ni podatkov
	KP dec. 2007	9,8	5,3	4,5	5,2	ni podatkov
Inflacija po HICP (v %)	KP jan. 2009	5,8	11,2	5,4	3,6	– 0,1
	KOM jan. 2009	5,8	11,1	5,6	4,8	ni podatkov
	KP dec. 2007	5,8	6,5	5,1	3,6	ni podatkov
Proizvodna vrzel ⁽¹⁾ (v % potencialnega BDP)	KP jan. 2009	7,1	5,4	– 2,8	– 5,7	– 4,0
	KOM jan. 2009 ⁽²⁾	7,7	6,6	– 0,5	– 4,8	ni podatkov
	KP dec. 2007	3,3	1,5	– 0,4	– 1,3	ni podatkov

		2007	2008	2009	2010	2011
Neto posojanje/zadolževanje v razmerju do ostalega sveta (v % BDP)	KP jan. 2009	– 12,7	– 10,2	– 1,8	– 4,7	– 5,7
	KOM jan. 2009	– 13,2	– 10,7	– 4,8	– 4,7	ni podatkov
	KP dec. 2007	– 12,5	– 12,7	– 14,5	– 15,4	ni podatkov
Javnofinančni prihodki (v % BDP)	KP jan. 2009	33,9	33,8	35,8	37,3	36,4
	KOM jan. 2009	33,9	33,9	34,8	36,0	ni podatkov
	KP dec. 2007	35,5	37,4	38,6	39,4	ni podatkov
Javnofinančni odhodki (v % BDP)	KP jan. 2009	35,2	36,7	37,8	38,3	36,4
	KOM jan. 2009	35,2	36,8	37,8	39,4	ni podatkov
	KP dec. 2007	36,4	37,9	38,5	38,6	ni podatkov
Javnofinančni saldo (v % BDP)	KP jan. 2009	– 1,2	– 2,9	– 2,1	– 1,0	0,0
	KOM jan. 2009	– 1,2	– 2,9	– 3,0	– 3,4	ni podatkov
	KP dec. 2007	– 0,9	– 0,5	0,2	0,8	ni podatkov
Primarni saldo (v % BDP)	KP jan. 2009	– 0,5	– 2,3	– 1,2	0,0	1,1
	KOM jan. 2009	– 0,5	– 2,2	– 2,0	– 2,3	ni podatkov
	KP dec. 2007	– 0,1	0,3	0,9	1,4	ni podatkov
Ciklično prilagojeni saldo ⁽¹⁾ (v % BDP)	KP jan. 2009	– 3,1	– 4,4	– 1,3	0,5	1,1
	KOM jan. 2009	– 3,3	– 4,6	– 2,9	– 2,1	ni podatkov
	KP dec. 2007	– 1,8	– 0,9	0,3	1,1	ni podatkov
Strukturni saldo ⁽²⁾ (v % BDP)	KP jan. 2009	– 2,6	– 4,9	– 1,8	0,1	1,1
	KOM jan. 2009	– 2,7	– 4,6	– 2,9	– 2,1	ni podatkov
	KP dec. 2007	– 1,2	– 0,9	0,3	1,1	ni podatkov
Bruto javni dolg (v % BDP)	KP jan. 2009	17,0	15,3	16,9	18,1	17,1
	KOM jan. 2009	17,0	17,1	20,0	23,3	ni podatkov
	KP dec. 2007	17,6	17,2	15,0	14,0	ni podatkov

Opombe:

⁽¹⁾ Proizvodne vrzeli in ciklično prilagojeni saldi iz programov glede na ponovne izračune služb Komisije na podlagi podatkov v programih.

⁽²⁾ Na podlagi ocenjene potencialne rasti v višini 6,1 %, 4,5 %, 2,8 % in 1,8 % za posamezna leta v obdobju 2007–2010.

⁽³⁾ Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov. Enkratni in drugi začasni ukrepi so 0,6 % BDP v letu 2007; povečanje primanjkljaja 0,5 % v letu 2008, 0,5 % v letu 2009 in 0,5 % v letu 2010; vsi ukrepi so povzročili zmanjšanje primanjkljaja glede na najnovejši program in 0,6 % BDP v letu 2007; povečanje primanjkljaja glede na vmesne napovedi služb Komisije iz januarja.

Vir:

Program za konvergenco (KP); vmesne gospodarske napovedi služb Komisije iz januarja 2009 (KOM); izračuni služb Komisije.